

RDUS

Revue de DROIT

UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : LE NOUVEAU PROCESSUS D'EXAMEN DES PLAINTES DANS LE
CADRE DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX :
DOIT-ON S'EN PLAINDRE?

Auteur(s) : Yveline MARTIN

Revue : RDUS, 1992-1993, volume 23, numéro 1

Pages : 239-248

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/13389>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/13389>

Page vide laissée intentionnellement.

**LE NOUVEAU PROCESSUS D'EXAMEN DES
PLAINTES DANS LE CADRE DU RÉSEAU
DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX:
DOIT-ON S'EN PLAINDRE?**

par Yveline MARTIN*

INTRODUCTION	241
1- Le processus d'examen des plaintes sous l'ancienne <i>Loi sur les services de santé et les services sociaux</i>	242
2 - Le processus d'examen des plaintes sous la <i>nouvelle Loi sur les services de santé et les services sociaux</i>	244
2.1 - La compétence	244
2.2 - Le processus d'examen des plaintes	245
2.2.1 - La plainte déposée auprès de l'établissement et de la régie régionale	245
2.2.2 - La plainte déposée auprès du commissaire	246
2.3 - Les recommandations finales	248
3 - L'utilité d'un commissaire	248
CONCLUSION	249

*, Avocate et chargée de cours en droit de la santé à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke.

*Le nouveau processus d'examen des plaintes dans le cadre
du réseau de la santé et des services sociaux : (1992) 23 R.D.U.S.
Doit-on s'en plaindre?*

INTRODUCTION

La réforme du système de services de santé et de services sociaux se veut axée sur le citoyen¹. Le législateur espère amener la population à se sentir davantage concernée par le système de santé et de services sociaux. Pour ce faire, il incite la population à participer plus activement à la prise de décision. Ainsi, la nouvelle loi prévoit le droit pour un usager d'être informé sur son état de santé et sur les différentes options qui s'offrent à lui². La nouvelle L.S.S.S.S. prévoit également le droit pour un usager d'être informé des services et des ressources disponibles de même que des modalités d'accès à ceux-ci³. L'usager a aussi «le droit de participer à toute décision affectant son état de santé ou bien-être»⁴. Comme l'énonce le document de présentation de cette réforme⁵, ces droits resteraient lettre morte si la nouvelle loi ne prévoyait pas de mécanismes pour en assurer leur respect. L'ancienne *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁶ prévoyait un processus de plaintes des usagers très sommaire. La nouvelle *Loi sur les services de santé et les services sociaux* instaure un nouveau processus d'examen des plaintes. Si, à première vue, le changement semble heureux, un examen plus attentif des dispositions révèle certaines lacunes. Après un bref rappel des dispositions antérieures relatives aux plaintes, nous examinerons le nouveau processus d'examen des plaintes, entré en vigueur le 1er avril 1993⁷.

-
1. Voir notamment: MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC, *Une réforme axée sur le citoyen*, Québec, 1990, 95 p.
 2. *Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 1991, c. 42 (deviendra L.R.Q. c. S-4.2, art. 8.
 3. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 4.
 4. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 10.
 5. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 1, p. 15.
 6. L.R.Q. c. S-5, ci-après citée: «ancienne L.S.S.S.S.».
 7. Précitée, note 2. *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*, art. 68 qui ajoute l'art. 619.2 (ci-après citée «Loi modificatrice de 1992») L.Q. 1992 c. 21 qui ajoute l'art. 619.2 à la nouvelle L.S.S.S.S.

1- **Le processus d'examen des plaintes sous l'ancienne *Loi sur les services de santé et les services sociaux***

L'ancienne L.S.S.S.S. permettait de porter une plainte contre un médecin, dentiste ou pharmacien qui pouvait entraîner la formation d'un comité de discipline interne du Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (C.M.D.P.). Elle était cependant silencieuse sur le traitement des autres plaintes des usagers concernant l'établissement. Un usager pouvait porter plainte au Conseil Régional de la Santé et des Services sociaux (ci-après appelé «C.R.S.S.S.») de la région concernée, dans la mesure où l'établissement :

«... n'a pas fourni les services de santé et les services sociaux que la présente loi leur donne droit de recevoir ...⁸»

Cette disposition posait des problèmes d'interprétation relatifs à la compétence du C.R.S.S.S. Le C.R.S.S.S. pouvait-il recevoir uniquement une plainte visant le refus de donner des soins? Le C.R.S.S.S. pouvait-il recevoir également une plainte touchant des services reçus, mais qui ne respectaient pas l'aspect qualitatif énoncé dans la loi⁹? Que faire des plaintes concernant la compétence ou la qualité (et non l'inconduite par exemple) d'un acte médical, dentaire ou pharmaceutique?

Dans les cas où un C.R.S.S.S. avait compétence, il procédait à une enquête et faisait ses recommandations à l'établissement lorsqu'il le jugeait approprié. Advenant le cas où l'établissement refusait de suivre ces recommandations et que cette attitude risquait de mettre en péril les droits du plaignant ou d'autres personnes «éventuellement dans la même situation», le C.R.S.S.S. pouvait s'adresser à la Commission des affaires sociales¹⁰. La compétence de la Commission en la matière était exclusive¹¹.

8. Ancienne L.S.S.S.S., précitée, note 6, art. 18 c).

9. L'article 4 de cette ancienne L.S.S.S.S. prévoyait que:
«Toute personne a droit de recevoir des services de santé et des services sociaux adéquats sur les plans à la fois scientifique, humain et social, avec continuité et de façon personnalisée, compte tenu de l'organisation et des ressources des établissements qui dispensent ces services. ... »

10. Ancienne L.S.S.S.S., précitée, note 6, art. 19; pour un exposé plus détaillé du traitement des plaintes au sein du C.R.S.S.S. voir: Jean-Pierre MÉNARD, «L'application du droit aux services: la portée juridique et sociale du recours devant le C.R.S.S.S.», dans Andrée LAJOIE et Patrick A. MOLINARI, (dir.), *Pour une approche critique du droit de la santé*, Montréal, P.U.M., 1987, pp. 241-293.

11. *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q. c. C-34, art. 21 e).

La loi constitutive de la Commission, (qui a toujours compétence en d'autres matières) faisait du recours à la Commission un recours assez particulier. Il s'agissait d'un recours de la nature «de novo» et non de celle d'un véritable appel¹². La Commission devait permettre aux parties d'être entendues. Celles-ci pouvaient être assistées d'un avocat, interroger des témoins et présenter leurs arguments¹³. La Commission était investie des pouvoirs prévus à la *Loi sur les commissions d'enquête*. Elle pouvait confirmer ou infirmer une décision, auquel cas elle devait rendre toute décision qui aurait dû être rendue en première instance¹⁴. Elle n'était astreinte à aucun délai spécifique pour rendre sa décision.

La Commission rendait une décision écrite et motivée et toute personne visée par cette décision devait s'y conformer sans délai. Advenant le cas où une personne ne se conformait pas à la décision, celle-ci pouvait être homologuée par la Cour supérieure à la suite d'une requête de la Commission. Une fois homologuée, la décision devenait exécutoire comme toute décision de la Cour supérieure¹⁵.

En raison de la compétence attribuée à la Commission par l'ancienne L.S.S.S.S., on pouvait donc forcer un établissement à respecter les recommandations du C.R.S.S.S., si la Commission les confirmait, et dans certains cas après homologation.

2 - Le processus d'examen des plaintes sous la nouvelle Loi sur les services de santé et les services sociaux

Le processus d'examen des plaintes prévu par la nouvelle L.S.S.S.S. est beaucoup plus élaboré. Une structure formelle est mise sur pied. Cette structure comporte trois paliers: l'établissement, la régie régionale et enfin le commissaire aux plaintes (ci-après appelé le «commissaire»).

L'usager qui veut porter une plainte doit d'abord s'adresser à l'établissement, sauf s'il est usager d'une ressource de type familial¹⁶, d'un

12. Voir notamment: *Services de santé et services sociaux - 4* [1988] C.A.S. 603 ; *Services de santé et services sociaux - 11* [1989] C.A.S. 923.

13. *Loi sur la Commission des affaires sociales*, précitée, note 11, art. 38; *Loi sur les commissions d'enquêtes*, L.R.Q., c. C-37 (ci-après citée: «L.C.E.»).

14. *Loi sur la Commission des affaires sociales*, précitée, note 11, art. 25.

15. Voir les articles 39 à 41 de la *Loi sur la Commission des affaires sociales*, précitée, note 11. Notons que la Commission des affaires sociales doit présenter une preuve et convaincre la Cour supérieure. L'homologation n'est pas automatique.

16. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 310 à 314.

organisme communautaire¹⁷ ou d'une résidence agréée aux fins de subventions¹⁸. Dans ces cas, l'utilisateur adresse sa plainte directement à la régie régionale¹⁹.

2.1 - La compétence

Sous la nouvelle L.S.S.S.S., l'utilisateur peut porter plainte «...sur les services qu'il a reçus ou aurait dû recevoir de l'établissement». Les plaintes concernant un acte médical, dentaire ou pharmaceutique sont spécifiquement exclues de ce processus²⁰. Ces dernières continuent à être traitées par le Conseil des médecins, dentistes et pharmaciens (C.M.D.P.) qui formera un comité de discipline le cas échéant²¹. Ajoutons qu'un utilisateur peut aussi se plaindre de l'exercice d'une fonction de la régie régionale²².

Les difficultés d'interprétation relatives à la compétence, soulevées par le libellé de la disposition de l'ancienne L.S.S.S.S., sont donc éclaircies. Il est maintenant clair qu'une plainte peut porter sur des soins ou services reçus et non pas seulement sur le refus de donner des soins ou des services.

2.2 - Le processus d'examen des plaintes

2.2.1 - La plainte déposée auprès de l'établissement et de la régie régionale

La loi exige des trois instances qu'elles établissent une procédure interne d'examen des plaintes devant permettre à l'utilisateur de «présenter ses observations». L'établissement avait jusqu'au 1^{er} avril 1993 pour se conformer à cette obligation²³. Cette exigence a l'avantage de permettre à l'utilisateur de savoir comment procéder et d'assurer un traitement uniforme pour tous les cas au sein d'un même organisme. Cependant, aucun contenu minimum n'est précisé. De ce fait, on peut prévoir que la façon de procéder et l'étendue du droit de «présenter ses observations» varieront passablement d'un organisme à l'autre. Le droit de «présenter ses observations» peut prendre diverses formes. Dans certains cas, on pourrait permettre uniquement une représentation écrite alors que dans d'autres, il pourrait y avoir audition ou possibilité de faire des représentations verbales.

17. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 334 à 338.

18. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 454 à 462.

19. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 72.

20. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 31, tel que modifié par la *Loi modificatrice de 1992*, précitée, note 7, art. 68 qui ajoute l'art. 619.2(6).

21. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 38.

22. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 53.

23. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 68. *Loi modificatrice de 1992*, précitée, note 7, qui ajoute l'art. 619.2.

La nouvelle législation prévoit la nomination d'un cadre supérieur par l'établissement ou la régie régionale pour veiller à l'application du processus d'examen des plaintes²⁴.

Au niveau de l'établissement, la plainte de l'utilisateur peut être écrite ou verbale, mais seule une plainte écrite permettra de s'adresser à la régie régionale. Il est donc préférable pour l'utilisateur de faire une plainte écrite. Le cadre chargé de l'application du processus de plainte a d'ailleurs l'obligation d'en informer l'utilisateur²⁵.

Lorsqu'une plainte est faite au cadre de l'établissement ou de la régie régionale, celui-ci doit aviser l'utilisateur de la date de la réception de la plainte. Cette obligation est importante puisque le cadre doit rendre ses conclusions dans les soixante jours de la réception de la plainte²⁶. À défaut de le faire, il est réputé avoir transmis des conclusions négatives à l'utilisateur²⁷, ce qui permettra à celui-ci de s'adresser à la régie régionale ou au commissaire²⁸.

L'utilisateur peut s'adresser à la régie régionale ou au commissaire lorsque le cadre a transmis des conclusions négatives, celui-ci étant réputé l'avoir fait en vertu des dispositions précitées ou lorsque la plainte a été rejetée de façon sommaire comme étant frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi²⁹.

On constate que seul l'utilisateur ou la personne qui se plaint du service reçu à propos d'une ressource visée à l'article 72 ou d'une régie régionale peut porter plainte auprès du commissaire. Un établissement ne pourrait donc pas, si la régie régionale donnait raison à l'utilisateur, s'adresser au commissaire.

2.2.2 - La plainte déposée auprès du commissaire

La plainte adressée à la régie régionale ou au commissaire doit toujours être écrite.

Le dernier palier de ce nouveau processus est le commissaire. Ce dernier palier diffère des deux précédents sous plusieurs aspects.

24. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 29 à 43.

25. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 33.

26. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 35 à 49 et 75.

27. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 36 à 50.

28. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 42 à 56.

29. *Id.*

Le commissaire est nommé par le gouvernement pour une durée d'au plus cinq ans³⁰. Aux yeux d'un usager, il apparaît peut-être comme un interlocuteur plus neutre que les deux précédents. Mais c'est surtout en raison des pouvoirs qui lui sont accordés qu'il s'en distingue vraiment.

Un établissement n'a aucun pouvoir particulier pour examiner une plainte. La loi prévoit par ailleurs l'obligation pour tout usager ou tout établissement de fournir au cadre supérieur de la régie régionale les renseignements nécessaires à l'examen d'une plainte. Obligation est faite à celui-ci d'assister à toute rencontre convoquée par le cadre supérieur, à moins d'excuse valable³¹. Le défaut de respecter ces obligations pourrait entraîner une amende³². Semblables obligations de collaborer existent aussi lorsqu'il s'agit d'une enquête du commissaire.

Le commissaire bénéficie cependant de pouvoirs beaucoup plus étendus. La loi indique que l'examen de la plainte peut donner lieu à une enquête si le commissaire le juge à propos et, qu'à cette fin, il est investi de l'immunité et des pouvoirs prévus par la *Loi sur les Commissions d'enquête*³³, à l'exception du pouvoir d'imposer l'emprisonnement³⁴.

Le commissaire peut donc assigner des témoins et les contraindre à déposer tous papiers, documents ou écrits qu'il jugera nécessaire³⁵. Une personne qui refuse de témoigner ou de déposer des documents est passible de la même peine que la personne qui commet un outrage au tribunal. Dans le cadre de son enquête, et «afin de découvrir la vérité», le commissaire peut aussi recourir à tous moyens légaux qu'il juge les meilleurs³⁶.

La nouvelle loi ne précise pas dans quel délai le commissaire doit transmettre ses recommandations. Elle indique seulement qu'il doit le faire avec diligence³⁷.

30. Nouvelle *L.S.S.S.S.*, précitée, note 2, art. 55 à 63.

31. Nouvelle *L.S.S.S.S.*, précitée, note 2, art. 47.

32. Nouvelle *L.S.S.S.S.*, précitée, note 2, art. 531 à 532.

33. Précitée, note 13.

34. Nouvelle *L.S.S.S.S.*, précitée, note 2, art. 56.

35. *L.C.E.*, précitée, note 13, art. 9.

36. *L.C.E.*, précitée, note 13, art. 6.

37. Nouvelle *L.S.S.S.S.*, précitée, note 2, art. 62.

2.3 - Les recommandations finales

Les recommandations du commissaire sont transmises à l'usager et à l'établissement. Mais, qu'advient-il des recommandations du commissaire? Que peut faire un usager si l'une des recommandations du commissaire n'est pas suivie?

Aucune sanction spécifique n'est prévue au cas où une recommandation du commissaire serait ignorée et l'exécution ne peut en être forcée. Le pouvoir du commissaire se limite à la persuasion et au rapport qu'il doit transmettre au ministre une fois par année ou lorsque ce dernier le demande³⁸. Soulignons que l'établissement doit aussi transmettre son rapport relatif à l'application du processus d'examen des plaintes à la régie régionale, une fois par année. Ce rapport doit notamment indiquer les suites qui ont été données aux plaintes après leur examen³⁹.

De même, la régie régionale transmet un rapport annuel au ministre. Ce rapport fait état de l'ensemble des rapports des établissements⁴⁰.

3 - L'utilité d'un commissaire

En l'absence de moyens pour faire exécuter les recommandations du commissaire, n'aurait-il pas mieux valu attribuer au Protecteur du citoyen le mandat d'examiner ces plaintes? Donner ce mandat au Protecteur du citoyen en modifiant la compétence qui lui est attribuée en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*⁴¹ ne serait pas utile.

Pour la conduite de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen dispose des mêmes pouvoirs que le commissaire, soit ceux prévus par la *Loi sur les Commissions d'enquêtes*⁴².

Si l'une des recommandations du commissaire n'est pas suivie, le Protecteur du citoyen ne peut pas non plus en forcer l'exécution. Il peut en aviser le Gouvernement et exposer la situation dans un rapport spécial ou dans

38. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 70.

39. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 68.

40. Nouvelle L.S.S.S.S., précitée, note 2, art. 69.

41. L.R.Q. c. P-32, ci-après citée «L.P.C.».

42. L.P.C., précitée, note 41, art. 25.

son rapport annuel⁴³. Il peut aussi commenter publiquement un rapport qu'il a soumis à l'Assemblée nationale ou une intervention qu'il a faite⁴⁴.

Les pouvoirs du commissaire et du Protecteur du citoyen sont à peu de choses près les mêmes. Toutefois, n'aurait-il pas été plus avantageux d'avoir recours à un intervenant déjà en place plutôt que d'en créer un autre?

CONCLUSION

Le processus d'examen des plaintes implanté par la nouvelle L.S.S.S.S. comporte une instance de plus qu'auparavant compte tenu qu'il n'existait aucun processus formel au sein des établissements⁴⁵.

Ce processus plus formel au sein des établissements et de la régie présente certains avantages, tel un délai assez court pour prendre une décision, une uniformité de traitement au sein d'un même organisme et une certaine publicité entourant la procédure. Toutefois, avec la mise sur pied d'un processus formel visant à permettre à l'usager de présenter ses observations et l'ajout d'un palier, on peut craindre un alourdissement des procédures.

Mais c'est la création d'un commissaire aux plaintes qui est davantage critiquable. Pourquoi remplacer la commission des affaires sociales, qui pouvait forcer l'exécution de ses décisions par homologation, par un commissaire qui ne dispose que d'un pouvoir de recommandation? Vraisemblablement dans le but de permettre un traitement plus rapide de la plainte, mais à quel prix? Dans la pire des hypothèses, un usager pourrait traverser trois instances, se voir donner raison devant le commissaire, pour constater finalement que toutes ces démarches ne changeront rien à sa situation.

43. L.P.C., précitée, note 41, art. 27.

44. L.P.C., précitée, note 41, art 27.4.

45. Sauf pour les actes médicaux, dentaires ou pharmaceutiques.